03.460

Iniziativa parlamentare

Procedure della Delegazione delle Commissioni della gestione e inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione condotte parallelamente e aventi lo stesso oggetto

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 21 novembre 2003

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto trasmesso contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di modifica allegato.

21 novembre 2003

In nome della Commissione:

Il presidente, Michel Béguelin

Rapporto

1 Genesi

1.1 Situazione iniziale

Il 19 novembre 1999 la Delegazione delle Commissioni della gestione delle due Camere (DCG) ha pubblicato un rapporto sul ruolo dei Servizi d'informazione svizzeri nell'ambito delle relazioni tra la Svizzera e il Sudafrica. Nel luglio 2001 l'apparizione di nuovi elementi sul ruolo svolto dal Servizio d'informazione svizzero ha reso necessari nuovi accertamenti. Indipendentemente dai lavori della DCG, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha ordinato un'inchiesta amministrativa a tal proposito. Malgrado la definizione molto precisa dell'oggetto dell'inchiesta e la presentazione di un piano d'inchiesta dettagliato da parte della DCG si è rapidamente rivelata la similitudine tra l'oggetto dell'inchiesta amministrativa e quello dell'inchiesta della DCG. La conduzione, in parallelo e sugli stessi obiettivi, di una procedura di vigilanza parlamentare e di un'inchiesta amministrativa dipartimentale ha posto gravi problemi di delimitazione e di coordinazione dei lavori.

Durante la sua inchiesta la DCG ha incontrato notevoli difficoltà, come menzionato nel suo rapporto del 20 settembre 2003 (rapporto della DCG delle Camere federali del 30 settembre 2003 intitolato «Delimitazione delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione rispetto alle inchieste amministrative interne alla luce degli accertamenti sugli eventi relativi al Sudafrica»). La realizzazione in parallelo di due inchieste simili ha infatti generato parecchia confusione. Le persone sentite si sono dovute infatti esprimere due volte sullo stesso argomento e l'amministrazione ha dovuto rispondere a due riprese alle stesse richieste di informazioni e di pubblicazione di incartamenti. Vi era pure il pericolo che il grande pubblico non capisse la distinzione tra il risultato dell'inchiesta della DCG e quello di un'inchiesta disciplinare o amministrativa.

La problematica delle inchieste condotte parallelamente da un organo parlamentare e da un dipartimento non è tuttavia una novità (cfr. affari «Dino Bellasi» e «Friedrich Nyffenegger» per cui un dipartimento aveva aperto un'inchiesta amministrativa parallelamente a un'inchiesta della DCG). Già nel 1989, quando una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) era stata istituita per fare luce su alcuni incidenti concernenti il DFGP, era stato concluso che le diverse inchieste avevano «necessitato taluni chiarimenti giuridici, per esempio in merito allo scambio reciproco di documenti, alle modalità degli interrogatori (testimoni o persone chiamate a dare informazioni), ai diritti delle persone sentite e all'obbligo di informarsi reciprocamente» (cfr. 89.006 Eventi accaduti al DFGP. Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) del 22 novembre 1989, FF 1990 I 473 e segg.). La CPI DMF istituita nel 1990 ha fatto la stessa constatazione (cfr. Eventi accaduti al DMF. Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI DMF) del 17 novembre 1990, FF 1990 III 1061 e segg.). Essa è pure andata oltre concludendo che «l'esecutivo, in virtù del parallelismo delle procedure, è in grado, in casi estremi, di far fallire un'inchiesta parlamentare.» (cfr. rapporto CPI DMF pagg. 22 e 24). La CPI DMF ha depositato un'iniziativa parlamentare destinata a impedire la conduzione di inchieste parallele (cfr. 90.266. Iniziativa parlamentare. Mantenimento del

segreto. Alta vigilanza del Parlamento. Rapporto della Commissione del Consiglio nazionale del 14 marzo 1994, FF 1994 II 1274 e segg.). Le Camere hanno dato seguito a tale iniziativa, che è in seguito stata accolta: da allora un'inchiesta disciplinare o amministrativa può essere iniziata o proseguita unicamente con l'autorizzazione della commissione d'inchiesta, se concerne affari di competenza dell'inchiesta della commissione menzionata (cfr. art. 171 legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento).

1.2 Proposte della Commissione

Al fine di evitare i doppioni precedentemente evocati e, nel peggiore dei casi, il blocco di un'inchiesta della DCG, la Commissione propone di introdurre un articolo 154^{bis} nella legge sul Parlamento che conferisca anche alle inchieste della DCG la priorità sulle inchieste disciplinari o amministrative, come già accade per le inchieste di una CPI. In questo caso la Commissione si limita unicamente alle inchieste condotte in parallelo. La DCG deve pertanto poter interrompere le inchieste disciplinari o amministrative in corso presso la Confederazione, se dette inchieste concernono affari o persone che simultaneamente sono oggetto di un'inchiesta condotta dalla stessa DCG. Nel caso in cui l'inchiesta della DCG sia conclusa, tale possibilità viene a cadere.

La Commissione è convinta della bontà dell'autorizzazione obbligatoria per quanto concerne le inchieste condotte parallelamente. Per le inchieste disciplinari e amministrative si applica il principio di opportunità; l'eventuale inizio di una procedura è lasciato all'apprezzamento dell'autorità amministrativa competente. La necessità di ottenere l'autorizzazione di una CPI e della DCG non viola nessuna regola di procedura fondamentale. Per preservare l'indipendenza della giustizia il principio dell'autorizzazione preliminare non si applica né alle procedure giudiziarie né alle procedure di polizia; queste ultime possono pertanto essere condotte parallelamente ad altre inchieste. Secondo la Commissione è infatti importante che le autorità incaricate dell'inchiesta possano agire rapidamente senza dover essere previamente abilitate da una commissione d'inchiesta: si tratta in tal modo di evitare che le prove scompaiano o che vi sia prescrizione.

La Commissione è inoltre intimamente convinta del fatto che l'esercizio scrupoloso dell'alta vigilanza parlamentare sia una necessità assoluta in uno Stato di diritto democratico. Occorre pertanto vigilare affinché tale missione non possa essere in nessuna caso ostacolata da inchieste amministrative interne. L'autorità suprema appartiene al Parlamento e l'articolo 169 capoverso 2 Cost. conferisce alla DCG un diritto illimitato alle informazioni. Tale diritto straordinario è necessario all'esercizio dell'alta vigilanza e tale esercizio non deve essere ostacolato da inchieste disciplinari o amministrative. Occorre tuttavia segnalare che la necessità di ottenere un'autorizzazione non rappresenta l'impossibilità per l'amministrazione di condurre un'inchiesta interna: se esistono motivi oggettivi che giustificano l'inizio di un'inchiesta amministrativa o disciplinare parallelamente a un'inchiesta della DCG va da sé che l'autorizzazione sarà concessa. È tuttavia importante che gli organi di controllo possano definire autonomamente che cosa è adeguato per l'esercizio del loro mandato costituzionale (art. 153 cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 169 Cost.), in particolare nell'ambito delle informazioni: in tale ambito l'attività dell'amministrazione è soggetta soltanto alla vigilanza della DCG; gli altri «mecca-

nismi di controllo», quali i tribunali e l'opinione pubblica non svolgono nessuno ruolo in tale settore.

Considerato quanto precede, la Commissione ritiene che la DCG dovrebbe essere dotata di una competenza esplicita per quanto concerne l'inizio in parallelo di altre procedure amministrative. Tale competenza deve tuttavia limitarsi alle procedure amministrative o disciplinari: le procedure civili, penali o di polizia sono fatte salve.

2 **Commento**

Art. 154bis

Il *capoverso 1* conferisce alla DCG un diritto che già appartiene alle commissioni parlamentari d'inchiesta, ossia quello d'interrompere, se lo ritiene necessario, un'inchiesta amministrativa o disciplinare della Confederazione concernente fatti o persone oggetto di un'inchiesta della stessa DCG. Tale diritto si limita alle inchieste condotte in parallelo. In altri termini, una volta terminata l'inchiesta della DCG, le autorità federali possono avviare inchieste disciplinari o amministrative senza chiederle l'autorizzazione.

Il *capoverso 2* garantisce l'indipendenza della giustizia. La DCG si assume responsabilità politiche e ha il compito di mettere in luce le lacune istituzionali; essa non è tuttavia un'autorità giudiziaria né un organo di polizia. È dunque estremamente importante che i procedimenti giudiziari civili o amministrativi, le istruzioni preparatorie e i procedimenti giudiziari in materia penale possano essere svolti contemporaneamente a un'inchiesta della DCG, in particolare per quanto concerne affari delicati quali quelli in materia di criminalità organizzata: le autorità incaricate delle indagini devono aver la possibilità di agire rapidamente, senza dover chiedere preventivamente un'autorizzazione, onde evitare i rischi di prescrizione o di sparizione delle prove.

Il *capoverso 3* prevede che, nel caso non vi sia accordo sull'obbligo di chiedere un'autorizzazione, la decisione spetta alla DCG. Per garantire la legittimità di tale decisione, quest'ultima deve essere presa all'unanimità dei membri della DCG. Se non vi è unanimità, le inchieste amministrative o disciplinari della Confederazione possono essere avviate o continuate.

3 **Ripercussioni**

3.1 **Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

La modifica proposta della legge sul Parlamento non ha ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale.

4 Fondamenti giuridici

4.1 Costituzionalità e legalità

La Commissione si fonda sull'articolo 153 capoverso 4 e sull'articolo 169 capoverso 2 della Costituzione federale.